

Desequilibrio urbano y planeación

Gloria González Salazar*



COMO ES MAS QUE SABIDO, México vive una coyuntura muy difícil en la que se manifiestan más que nunca los condicionamientos derivados de una estructura económica internacional injusta que pide, con urgencia, establecer nuevas bases para el intercambio financiero y comercial entre los países industrializados y los del capitalismo del subdesarrollo, y en general, estructurar relaciones que al tiempo que sean menos obstaculizantes para el desenvolvimiento de estos, sean más respetuosas de su autonomía.

Pero no sólo se han evidenciado esos condicionamientos; también, y con singular dramatismo, quedan claro los impuestos por las distorsiones de nuestro desenvolvimiento que muestran que una parte sustancial de la crisis actual se deriva de las propias características de nuestra estructura económica. Así pues, la crisis ha sido pródiga en enseñanzas, mostrándonos, entre otras cosas, que al margen de que aunemos esfuerzos para lograr un orden internacional menos inequitativo, necesitamos mirar más hacia dentro para corregir los desequilibrios estructurales que nos afectan y hacen más vulnerable nuestra economía en el ambiente mundial incierto y poco favorable de nuestros días.

Al respecto, uno de los problemas estructurales más agudos es

el desequilibrio urbano-regional que se deriva de factores históricos, culturales y geográficos pero, sobre todo y en sus rasgos actuales, del modelo de industrialización sustitutiva adoptado que, en el cauce de un desarrollo capitalista dependiente, descuidó importantes aspectos cualitativos ya que no dio el debido peso a factores como eficiencia, normas de calidad y competitividad exterior, precios y empleo y, para lo que nos interesa destacar aquí, integración y localización de la planta industrial. Así, para asegurar la rentabilidad del capital y su mayor acumulación, el grueso de las inversiones públicas y privadas se hicieron en los pocos centros urbanos que disponían de mejores condiciones de mercado, mano de obra, infraestructura y servicios, mientras vastas zonas, las más rezagadas, quedaban el margen de ese proceso. Correlativamente, la atención preferencial a la agricultura más moderna orientada hacia la agroindustria y la exportación y el descuido de la producción campesina mayoritaria también contribuyeron, desde su ángulo, al desequilibrio regional, ya que ello produjo una muy desigual distribución territorial del producto agrícola y gruesas migraciones campo-ciudad, a la par que la pérdida creciente de la capacidad del sector para dar respuestas adecuadas a las necesidades de alimentación del país.

Resultado de este proceso, que se consolida al pasar la producción industrial a fases más complejas e intensivas de capital, es la subordinación del sector agropecuario a los fines de la industrialización, y la atracción hacia las grandes ciudades de los capitales formados en provincia, así como la creciente apertura a la inversión extranjera y la monopolización y transnacionalización de la economía, y con ello, una orientación tecnológica y de mercados de los sectores más modernos de la economía divorciada de las necesidades de empleo y de consumos básicos de la población mayoritaria y una creciente dependencia de insumos importados. Todo esto habría de acentuar los problemas de concentración de recursos a nivel de personas, de sectores y de regiones del país y, al mismo tiempo, propiciar grandes contrastes dentro de cada sector y de cada región, tanto en la productividad como en la participación en los beneficios del crecimiento.

De este modo, y en referencia particular a nuestro tema, los asentamientos humanos muestran al presente las siguientes características:

1) Por un lado, una gran dispersión de parte sustancial de la población: según los últimos datos

* Investigadora titular del IIEC, en el área Problemas Sociales del Desarrollo Económico de México.

censales, 22 y medio millones de mexicanos —el 33.7%— viven en localidades menores de 2,500 habitantes, de las cuales 22.9% son poblaciones con menos de 1,000, lo que obstaculiza el mejoramiento productivo y la dotación de infraestructura y servicios.

2) Por otro lado, existe un insuficiente número de ciudades medias y una excesiva concentración urbana en la zona metropolitana de la ciudad de México y también, aunque en menor grado, en las de las ciudades de Guadalajara y Monterrey, metrópolis que en conjunto concentran más de un cuarto de la población nacional y en las que, pese a su mejor posición relativa en el conjunto, el crecimiento demográfico rebasa continuamente las posibilidades de empleo, vivienda, equipamiento y servicios urbanos.

3) Correlativamente y como ya dijimos, existe una notoria desigualdad en la distribución territorial de las actividades productivas y de los beneficios del crecimiento económico, inmersa en un cauce de grandes desequilibrios inter e intrasectoriales. Como reflejo de la concentración económica en estas tres metrópolis, las cuatro entidades en que se ubican, o sea el Distrito Federal y el estado de México y los estados de Jalisco y Nuevo León, respectivamente, contribuyeron conjuntamente a principios de los años ochenta con más del 55% del PIB y con más del 67% de la producción en la industria de transformación. Mientras, siete entidades federativas tuvieron contribuciones al PIB de entre 1.2 y 1.7% y nueve registraron una participación inferior al 1%.

El caso extremo lo constituye la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) cuya problemática, en profundidad, dimensiones y complejidad, excede los marcos puramente local y regional y se proyecta a cuestión nacional. En los últimos años la ZMCM vio crecer su área urbanizada de 680 a 1,100 Km² y su población de 8 millones 797 mil habitantes a aproximadamente 17 millones, lo que equivale a alrededor del 22% de la población

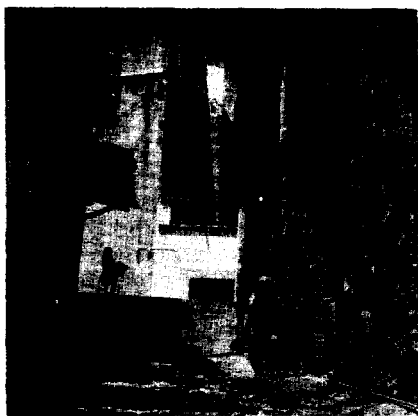
total del país que al presente se estima en 76 millones 800 mil. En ella se encuentra la tercera parte de los establecimientos industriales del país cuya producción representa cerca del 50% del total nacional del sector, registrando, asimismo, una enorme concentración en el comercio y los servicios ya que, en general, participa con más del 37% del producto interno bruto no agrícola de México. No obstante, y aunque una parte sustancial de las mayores empresas se encuentran en esta zona y es enorme la presencia del capital monopólico local y extranjero, coexisten con ellas múltiples establecimientos medianos y pequeños de los cuales muchos son de escasa capitalización y baja tecnología y productividad. Acorde a ello, el subempleo medido por salarios inferiores al mínimo ha oscilado en los últimos años entre el 35 y el 45% de la población económicamente activa, y la desocupación abierta entre el 5 y el 7%, llegando hasta el 9% en los peores momentos.

Todos estos fenómenos y su dinámica implican el desaprovechamiento, el desperdicio de parte importante del potencial de desarrollo económico de otras partes del país y, por ende, a la par que el mantenimiento de una estructura productiva poco eficiente que hace en extremo vulnerable nuestra economía, la profundización de las desigualdades geográficas y sociales que inciden seriamente sobre el bienestar mayoritario y la es-

tabilidad política. Adicionalmente, y en la medida que las grandes urbes exceden ciertos límites, se elevan más que proporcionalmente los requerimientos de inversiones para mantener un sistema urbano aceptable, decrecen los beneficios que la aglomeración genera y se incrementan las deseconomías y costos sociales.

México es ya un país predominantemente urbano: según el censo de población de 1980 alrededor del 52% de la población es urbana, entendiéndose como tal la que habita en localidades de 15 mil o más habitantes, y se estima que para el año 2000 la proporción alcanzará el 80%. Resalta, pues, la necesidad de lograr un sistema urbano más equilibrado en atención a las necesidades de la economía del país en su conjunto y con respecto a sus distintas regiones; es decir, como parte de un desarrollo urbano-regional económicamente eficiente y más justo en lo social. Lo cual, a su vez, presupone la corrección de los agudos contrastes campo-ciudad y un desarrollo sano del sector agropecuario.

Ante tal panorama resultan inobjetable los señalamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 de que la descentralización de la vida nacional en lo político, lo económico y lo cultural constituye un requerimiento imprescindible



Pero lo anterior, y aceptado que existen regiones que por su ubicación y recursos son estratégicas para el futuro desarrollo de México, distinguiendo grandes espacios dentro de los cuales las acciones de alcance nacional y las estrategias de los estados convergan hacia objetivos comunes de desarrollo e integración nacional: norte, sureste, centro-norte, parte central de la costa del Pacífico, costa del Golfo, y centro del país, incluyendo a la ZMCM. Marco en que son programas inmediatos los de la frontera norte, mar de Cortés, sureste y ZMCM, que engloban acciones que ya realiza el gobierno en estas regiones para atender la problemática derivada de la crisis.

La estrategia de redespiegue territorial persigue, por una parte, apoyar en forma prioritaria regiones localizadas entre la ZMCM y la costas que ya brindan alternativas viables para la descentralización del crecimiento potencial de aquélla, y, por otra, controlar y racionalizar su expansión. Estrategia que comprende cuatro líneas básicas:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial abriendo alternativas viables de localización.

- Frenar las migraciones hacia la metrópoli fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.

- Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, relativamente independientes de la

ciudad de México, en el occidente del país y en el golfo de México.

- Restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.

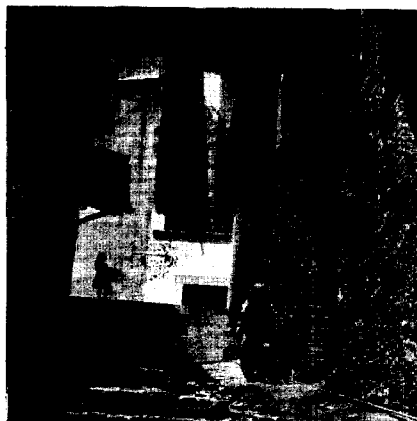
La desconcentración de la ZMCM ha sido ubicada, así, y excediendo los aspectos meramente locales, en un marco regional en concordancia con objetivos de interés nacional. El ya en marcha Programa de Desarrollo de la Ciudad de México y de la Región del Centro, presupone la participación coordinada de los gobiernos del Distrito Federal y del estado de México como responsables directos del desarrollo de la ZMCM, pero también la de los gobiernos de los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala a los que toca tomar una serie de medidas que aseguren la consecución de los objetivos planteados, cuya repercusión se proyecta en la política de desconcentración y desarrollo regional a nivel de todo el país. Sin perjuicio de que el Programa comprenda objetivos y acciones específicas al interior de la ZMCM, como financiamiento, ordenamiento del suelo y vivienda, vialidad y transporte, agua y drenaje, control ambiental y protección ecológica, etcétera.

Ahora bien, dada la influencia combinada de factores negativos externos e internos, coyunturales y estructurales que el país padece, el Plan Nacional de Desarrollo establece una estrategia general que se propone superar la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento a la vez que iniciar los cambios cualitativos requeridos; entre ellos, el que nos ocupa. Dicho con otras palabras, la planeación intenta dar equilibrio y coherencia a las acciones de respuesta en el corto plazo a la situación coyuntural, y las relativas a transformaciones de mayor alcance; o sea, sentar las bases para el cambio estructural cuya materialización presupone muchos años de esfuerzos continuados.

Es indudable que la economía mexicana requiere de la planeación como instrumento para superar los

para el futuro desenvolvimiento de México, para lo cual es preciso lograr el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en todo el territorio nacional.

Ello presupone como acciones fundamentales, según se señala en la política de descentralización y desarrollo regional: una mayor vinculación de las economías rurales y urbanas; la elaboración en cada entidad federativa de planes estatales con modalidades y estrategias acordes a sus características; mayor vigor y autonomía del municipio fortaleciendo su economía y creando vínculos más efectivos entre ellos y los gobiernos estatal y federal; el establecimiento del Convenio Único de Desarrollo como instrumento principal de política para coordinar acciones en los tres niveles de gobierno; el establecimiento de comités estatales de planeación para el desarrollo de cada entidad, en cuyo seno se integren las propuestas estatales de inversión, gasto y financiamiento para equilibrar la asignación regional del gasto y programar su efecto en la promoción de la actividad económica. Y todo ello, en un ámbito de participación social y concurso amplio en la planeación de todos los sectores de la población.



problemas inmediatos e impulsar de manera coherente el proceso de desarrollo, superando criterios individualistas, coyunturales y acciones aisladas del conjunto. En principio, el proceso de planeación puede ser la manera de introducir criterios de asignación de recursos vinculados a los intereses generales y a las necesidades de mediano y largo plazo del desarrollo, impulsando el desenvolvimiento económico con una mejor integración y en favor de una mayor independencia nacional.

Pero la planeación se enmarca en los principios jurídicos y políticos de cada país y en sus peculiares condiciones socioeconómicas. Así, por determinación de la estructura social que nos rige, la planeación es necesariamente indicativa; o sea, obligatoria sólo para el gobierno federal, convenida con los estados que integran la república, e inducida y concertada con los particulares. Lo cual implica serias limitaciones respecto a la actual realidad nacional.

Por su misma naturaleza la crisis cíclica es recurrente y de presencia transitoria, por lo que, pese a las dificultades a vencer, más tarde o más temprano habrá una mejoría en la economía internacional y en la de nuestro país, y se iniciará la recuperación. Pero al margen de esto, la cuestión más problemática es lograr los cambios estructurales previstos. Entre otros, la modernización del aparato productivo y distributivo para superar la heterogeneidad existente y los grandes diferenciales de productividad dentro de cada sector; la descentralización de las actividades productivas en pro de mayor bienestar social, y la movilización y mejor aprovechamiento de los recursos del país; la adecuación del financiamiento a las prioridades del desarrollo y, en suma, la creación de puntales para un desarrollo futuro autosostenido y basado crecientemente en recursos internos. Por ejemplo, y dada la actual división internacional del trabajo y la inserción dependiente de nuestro país en el sistema capitalista, resulta sumamente problemático con-

ducir el desarrollo sobre una vía nacional y en particular lograr una industria integrada interiormente y competitiva hacia afuera, incluyendo las metas de localización racional que son esenciales para el desarrollo urbano-regional.

En el marco de la dependencia los mecanismos de inducción y concertación con los particulares en los que se basa la planeación indicativa, tienen que actuar enfrentándose al capital monopolista nacional, y sobre todo transnacional, que por su enorme peso tiene un papel fundamental en la dinámica y orientación del desenvolvimiento de México y que responde más a los intereses del imperialismo que a los del país.

En torno al proceso de planeación en marcha, en que van apareciendo los diferentes programas sectoriales, van definiéndose también las distintas posiciones negativas que se debe enfrentar, como se ha visto en el caso del recientemente presentado Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988. O sea, desde aquellas posiciones que en el seno del sector empresarial se apoyan al principio del *laissez faire* a ultranza y defienden la libertad de las grandes empresas a decidir irracionalmente con base en intereses propios internos o externos las características anárquicas de la estructura industrial del país, hasta aquellas otras que entienden la planeación como el medio para que el Estado sea más eficiente en proteger sus intereses particulares y se realicen algunos cambios, sólo en el sentido de garantizar la salida de la crisis y de crear las condiciones para incrementar sus utilidades.

Más vinculadas a los intereses generales del país en lograr un desarrollo con mayor racionalidad e integración nacional se hallan gran parte de las pequeñas y medianas empresas que están ligadas al desarrollo interno de México para su propio desenvolvimiento, si bien muchas de ellas trabajan en estrecha relación con las grandes empresas transnacionales. Pero la mayor identificación con la necesidad de realizar cambios estructurales sustanciales sobre la vía del desarrollo nacional, se da en los sectores progresistas tanto públicos privados, en el sector social, en las organizaciones de trabajadores y en la base misma de la sociedad.

Por otra parte, la planeación misma requiere de gran consistencia no sólo en su política económica y en el planteamiento de sus objetivos, sino también en su integración en los aspectos jurídicos, administrativos, fiscales, financieros, etcétera, y en particular de una definición muy clara de los estímulos y sanciones económicas que apunten en el marco de los convenios de inducción y concertación ya señalados, las perspectivas del cumplimiento de lo planeado y programado. Dicho de otra manera, por bueno que sea un plan en sus enunciados generales, si carece de la coherencia interna en los aspectos señalados no podrá lograr avances importantes hacia sus objetivos.

En suma, y en atención a las fuerzas internas y externas en juego, queda abierta una interrogante sobre el alcance de los cambios cualitativos que pueden lograrse al futuro, en particular con respecto a nuestro tema: un desarrollo urbano-regional menos desequilibrado.